PRB 05-59E

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

THE ETHICS COMMISSIONER

Kristen Douglas
Law and Government Division

16 February 2006

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

106-03374/

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

CONFLICT OF INTEREST CODE FOR MEMBERS OF THE HOUSE OF COMMONS 2

CONFLICT OF INTEREST AND POST-EMPLOYMENT CODE FOR PUBLIC OFFICE HOLDERS 3

THE ETHICS COMMISSIONER AND THE 38th PARLIAMENT 5

2006 ELECTION CAMPAIGN PROPOSALS 6

EXPECTATIONS FOR THE 39th PARLIAMENT 7

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE ETHICS COMMISSIONER

INTRODUCTION

The Office of the Ethics Commissioner was created in 2004 as a result of amendments to the *Parliament of Canada Act*.[1] The objective of the legislation was to provide for an Ethics Commissioner to perform the duties and functions assigned by the House of Commons regarding the conduct of its members and to administer any ethical principles, rules or obligations established by the Prime Minister for public office holders.

The Ethics Commissioner is an Officer of Parliament appointed under section 72.01 of the *Parliament of Canada Act*. His Office does not deal with issues related to public service ethics, and does not take complaints from members of the public.

Since the Office began operations in May 2004, Dr. Bernard Shapiro has been the Ethics Commissioner. During the 38th Parliament, the Commissioner reported to two parliamentary committees. Under the *Standing Orders* of the House of Commons,[2] his duties with respect to the *Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons* ("the Members' Code") fall within the mandate of the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs. His duties with respect to the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders*, referred to as the Prime Minister's Code, which applies to Cabinet ministers, parliamentary secretaries and other senior public office holders, including political staff of ministers and most Governor-in-Council appointees, fall within the mandate of the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics.

---

(1) Bill C-4, An Act to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer) and other Acts in consequence; received Royal Assent on 31 March 2004. Previously, the Ethics Counsellor, whose office was within Industry Canada, had been responsible for the administration of the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders*.

(2) See House of Commons, *Standing Orders*, section 108(3)(*h*), http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/toc-e.htm.

The Ethics Commissioner's mandate under the Members' Code, which came into effect with the first sitting of the 38th Parliament on 4 October 2004, includes: the maintenance of the public registry of all Members' public disclosure summaries; the provision of written confidential opinions to Members; and the conduct of inquiries into any Member's alleged non-compliance with the Code's obligations. The Commissioner reports on the inquiries he conducts pursuant to the Members' Code, and makes annual reports to the House of Commons on his activities in relation to its Members.

The Ethics Commissioner's role in respect of public office holders, as set out in section 72.07 of the *Parliament of Canada Act*, includes the following:

> *(a)* to administer any ethical principles, rules or obligations established by the Prime Minister for public office holders;
>
> *(b)* to provide confidential advice to the Prime Minister with respect to those ethical principles, rules or obligations and ethical issues in general; and
>
> *(c)* to provide confidential advice to a public office holder with respect to the application to him or her of those ethical principles, rules or obligations.

The Act permits any parliamentarian to request, in writing, that the Ethics Commissioner investigate if the parliamentarian reasonably believes that a minister of the Crown, a minister of state or a parliamentary secretary has not observed the ethical principles, rules or obligations established by the Prime Minister for public office holders. Reports on such investigations must be made public, although some of the information obtained from the investigations must be kept confidential. The Act also requires the Ethics Commissioner to report annually on his or her activities to the Speaker of the House of Commons, who then tables the report in that House.

CONFLICT OF INTEREST CODE FOR MEMBERS OF THE HOUSE OF COMMONS[3]

Members of Parliament are bound by the Members' Code, which is Appendix I to the *Standing Orders* of the House of Commons. The Code articulates several purposes, including that of maintaining and enhancing public confidence and trust in the integrity of

---

(3) House of Commons, *Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons* (Appendix I to the *Standing Orders* of the House of Commons), http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/appa1-e.htm.

Members, and a number of principles that are intended to guide Members in reconciling their private interests and public duties.

The Members' Code prohibits Members from voting or acting in a way that would further their own or others' private interests, and requires that their private interests be disclosed whenever a decision that would affect those interests is under consideration. They and their families must report to the Commissioner any travel or gifts valued in excess of specified limits. Members, and any corporations owned by them, are prohibited from entering into federal government contracts.(4)

All Members are required to file statements with the Commissioner disclosing the assets and liabilities belonging to themselves and their families. The Office of the Ethics Commissioner then prepares a disclosure summary based on each Member's statement, and the summaries are available for public review on the Commissioner's Web site.

Members of Parliament may request the Commissioner to offer a confidential opinion in respect of their obligations under the Code at any time. Also, any Member who is of the opinion that another Member has not fulfilled his or her obligations under the Code may request that the Ethics Commissioner conduct an inquiry into the matter. In conducting such inquiries, the Ethics Commissioner must operate in private and with due dispatch, and at all appropriate stages throughout the inquiry, the Ethics Commissioner must give the Member reasonable opportunity to be present and to make representations. In a report on an inquiry, the Commissioner may recommend sanctions, and must offer reasons for his conclusions and recommendations.

CONFLICT OF INTEREST AND POST-EMPLOYMENT CODE FOR PUBLIC OFFICE HOLDERS(5)

The Prime Minister's Code requires that, once they are appointed, public office holders must arrange their private affairs so as to prevent real, potential or apparent conflicts from arising. With limited exceptions, they must not: solicit or accept money or gifts; assist

---

(4) Section 18 of the Code provides that a Member may not have an interest in a partnership or in a private corporation that is a party to a contract with the Government of Canada "unless the Ethics Commissioner is of the opinion that the interest is unlikely to affect the Member's obligations under this Code."

(5) *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* ("the Prime Minister's Code"), http://www.parl.gc.ca/oec/en/public_office_holders/conflict_of_interest/docs/code_e.pdf.

individuals in their dealings with government in such a way as to compromise their own professional status; take advantage of information obtained because of their positions as insiders; and, after they leave public office, they must not act so as to take improper advantage of having held that office. Since 1994, information relating to the spouses and dependent children of ministers, secretaries of state and parliamentary secretaries has also been considered relevant.

Public office holders are bound by their obligations under the Code, although it does not have the force of law, because they are obliged to sign a document certifying that they will observe its provisions as a condition of holding office. Approximately 1,250 full-time public office holders, including not only the Prime Minister, ministers, ministers of state, parliamentary secretaries and ministers' exempt staff, but also full-time Governor-in-Council appointees including deputy and associate deputy ministers and heads of agencies, Crown corporations, boards, commissions and tribunals, and 2,200 part-time public office holders are bound by the Code.

The Code requires that public office holders, in order to reduce the risk of conflict of interest, should, depending on the asset or interest in question, use avoidance, a confidential report, a public declaration, divestment, or recusal. Divestment can include making an asset subject to a trust or management agreement. In relation to outside activities, a public office holder is not to engage in the practice of a profession, actively manage or operate a business or commercial venture, retain or accept directorships or offices in a financial or commercial corporation, hold office in a union or professional association, or serve as a paid consultant. The Code also deals with public office holders after they leave office, proscribing ministers for two years and others for one year from certain activities in order to ensure impartiality while in office and to avoid preferential treatment upon leaving office. Former ministers, senior public servants and designated ministerial staff may not act as consultant lobbyists, or accept employment as in-house lobbyists, for a period of five years after leaving public office.[6]

The Ethics Commissioner's duties are spelled out in section 5 of the Prime Minister's Code. He or she is to administer the Code and apply its conflict of interest compliance provisions to public office holders. Any information he or she receives is to be kept confidential until and unless a public declaration is made. Arrangements made by public office holders to reduce the risk of a conflict of interest must be approved, in the case of ministers of

---

(6) *Ibid.*, section 29(1).

the Crown, ministers of state and parliamentary secretaries, by the Prime Minister, in consultation with the Ethics Commissioner. In the case of all other public office holders, including the Prime Minister, approval must be obtained from the Ethics Commissioner. Once arrangements are completed, summaries and public declarations are posted in the public registry.

THE ETHICS COMMISSIONER AND THE 38th PARLIAMENT

During the 38th Parliament, Dr. Shapiro met many times with both the Standing Committee on Procedure and House Affairs and the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics. He completed and reported on three inquiries related to Members of the House of Commons, and one in relation to a public office holder,(7) finding wrongdoing or inappropriate behaviour in three out of the four cases. In no case did the Commissioner recommend any particular sanction against the investigated individual, although in one case he noted that the public office holder in question had already resigned as minister.

In June 2005, the Commissioner issued annual reports with respect to both Codes for the fiscal year ending 31 March 2005. In October 2005, he presented another report entitled *Issues and Challenges 2005*, which, as its title indicates, addressed the issues and challenges faced by the Office in its first year of operation.(8) In these reports, Dr. Shapiro identified some organizational challenges that had made his first year in office difficult. The creation of a new parliamentary office, although it inherited some expertise and resources from the former Ethics Counsellor's office in Industry Canada, posed significant organizational challenges. Very few of the public servants who had initially been seconded to the Ethics Commissioner's office accepted permanent employment there, which led to a loss of expertise and production for several months. However, the report concluded that the Office was fully operational.

In its first year in operation, the Office had discovered practical problems in the administration of the Codes, and the Commissioner proposed new policy approaches designed to improve its effectiveness. In other areas, he indicated that gaps or conflicts would need to be corrected by amendment of the *Parliament of Canada Act* or one of the Codes.

---

(7) The Grewal-Dosanjh, Smith, Grewal and Sgro Inquiries. All inquiry reports are available on the Commissioner's Web site: www.parl.gc.ca/oec.

(8) Office of the Ethics Commissioner, *Issues and Challenges 2005*, October 2005, http://www.parl.gc.ca/oec/en/media/annual_reports/reports/2005/Challenges2005web_EN.pdf.

Concerns were raised about the mechanisms under the Prime Minister's Code by which public office holders prevent real or perceived conflicts of interest, including the recusal process, compulsory divestment or more detailed disclosure. The Commissioner recommended that all instances of ministerial recusal should be made public. Also, he sought clarification that, under that Code, all public office holders could be examined by the Commissioner, as Members can be under the Members' Code.

The *Issues and Challenges* report suggested that the *Parliament of Canada Act* should be amended to include a provision clarifying the power of the Ethics Commissioner to examine all public office holders, either at the request of a parliamentarian or on the Commissioner's own initiative. The Commissioner also recommended that the government introduce legislation providing for appropriate legal sanctions for breaches of the post-employment provisions of the Prime Minister's Code.

In the areas governed by the Members' Code, the Commissioner made a number of procedural recommendations, and proposed that the requirement to report material changes in Members' assets, liabilities or outside activities within 30 days be removed from the Members' Code.

2006 ELECTION CAMPAIGN PROPOSALS

All five major political parties addressed ethics-related issues in the 2006 election campaign. The Conservative Party of Canada made a series of recommendations in its proposed "Federal Accountability Act" to increase the powers and broaden the role of the Ethics Commissioner, including empowering the Commissioner to impose fines for violations.[9]

The Liberal Party of Canada, in its election platform,[10] referred to the creation in 2004 of the Office of the Ethics Commissioner, but offered no plans to alter its role.

Arguing that a lack of resources had prevented the Ethics Commissioner from imposing real controls on ministers during the 38th Parliament, the Bloc Québécois proposed in its 2006 platform that the budgets of Officers of Parliament and the Ethics Commissioner should

---

(9) Conservative Party of Canada, *The Federal Accountability Act: Stephen Harper's Commitment to Canadians to Clean up Government*, p. 11, http://www.conservative.ca/media/20051104-Policy-Accountability3.pdf.

(10) Liberal Party of Canada, *Securing Canada's Success*, pp. 75-76, http://www.liberal.ca/images/dir/PDFs/platform_e.pdf.

be determined by a parliamentary committee composed of one representative from each party represented in the House of Commons, supported by an expert panel and representation from the offices concerned.(11)

The New Democratic Party, although it made a number of proposals relating to ethics and accountability in its 2006 platform, made no specific plans to change the role or the office of the Ethics Commissioner.(12)

The Green Party of Canada recommended replacing the current Ethics Commissioner with an independent Ethics Commission, which would report to Parliament, be appointed through a merit-based process and have strong powers to investigate government officials and lobbyists. It also recommended mandatory ethics training for all MPs and their staff.(13)

EXPECTATIONS FOR THE 39th PARLIAMENT

Given the consistent interest of parliamentarians and parliamentary committees, as well as the public at large, it can be anticipated that the role of the Ethics Commissioner will generate considerable attention during the coming Parliament. There may be proposals to amend the conflict of interest codes administered by the Commissioner, as well as amendments to the *Parliament of Canada Act*. The Commissioner himself raised a number of concerns in his *Issues and Challenges* report that will likely be considered in the coming months. Certainly, his reports on inquiries into the ethical conduct of Members and public office holders, as they appear, will continue to be closely monitored in Parliament and in the press.

---

(11) Bloc Québécois, *Heureusement, ici c'est le Bloc: Plateforme electorale, Campagne 2005-2006*, p. 26, http://www.bloc.org/archivage/plateforme_2005-2006.pdf.

(12) New Democratic Party of Canada, *Jack Layton: Getting Results for People*, http://www.ndp.ca/ndp-drupal/files/platform-en-final-web.pdf.

(13) Green Party of Canada, *Green Party of Canada: 2006 Election Platform*, p. 29, http://web.greenparty.ca/download/GPC_Platform_2006.pdf.

PRB 05-59F

Library of Parliament / Bibliothèque du Parlement

LE COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE

Kristen Douglas
Division du droit et du gouvernement

Le 16 février 2006

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

LE *CODE RÉGISSANT LES CONFLITS D'INTÉRÊTS DES DÉPUTÉS* 2

LE *CODE RÉGISSANT LA CONDUITE DES TITULAIRES DE CHARGE PUBLIQUE EN CE QUI CONCERNE LES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET L'APRÈS-MANDAT* 3

ACTIVITÉS DU COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE DURANT LA 38e LÉGISLATURE 5

PROPOSITIONS FORMULÉES DANS LES PROGRAMMES ÉLECTORAUX DE 2006 7

ATTENTES CONCERNANT LA 39e LÉGISLATURE 8

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE

INTRODUCTION

Le Bureau du commissaire à l'éthique a été créé en 2004 par des modifications à la *Loi sur le Parlement du Canada*[1]. Elles avaient pour objet d'instituer un commissaire à l'éthique chargé de s'acquitter des fonctions qui lui seraient conférées par la Chambre des communes concernant la conduite des députés et d'appliquer les principes, règles et obligations en matière d'éthique établies par le premier ministre pour les titulaires de charge publique.

Le commissaire à l'éthique est un haut fonctionnaire du Parlement nommé aux termes de l'article 72.01 de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Son bureau ne s'occupe pas des questions relatives à l'éthique dans la fonction publique ni ne reçoit de plaintes du public.

Bernard Shapiro est commissaire à l'éthique depuis l'ouverture du Bureau en mai 2004. Durant la 38e législature, il a fait rapport à deux comités parlementaires. En vertu du *Règlement* de la Chambre des communes[2], ses fonctions relatives au *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* (le Code des députés) relèvent du mandat du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Ses fonctions relatives au *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, appelé Code du premier ministre, qui s'applique aux ministres du Cabinet, aux secrétaires parlementaires et aux autres titulaires supérieurs de charge publique, y compris le personnel politique des ministres et la plupart des personnes nommées par le gouverneur en conseil, relèvent du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes.

---

(1) Le projet de loi C-4 : Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence, a reçu la sanction royale le 31 mars 2004. Le conseiller en éthique relevait auparavant d'Industrie Canada et était chargé de l'administration du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*.

(2) Voir l'al. 108(3)*h*) du *Règlement* de la Chambre des communes (http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/toc-f.htm).

Le mandat du commissaire à l'éthique aux termes du Code des députés, qui est entré en vigueur à la première séance de la 38e législature, le 4 octobre 2004, consiste à tenir le registre public des sommaires des déclarations publiques de tous les députés; à fournir aux députés des avis écrits confidentiels; à mener une enquête sur tout député qui n'aurait pas respecté ses obligations aux termes du Code. Après avoir mené une enquête, le commissaire remet un rapport, conformément au Code des députés. Il présente également à la Chambre des communes un rapport annuel sur ses activités concernant les députés.

La mission du commissaire à l'éthique en ce qui touche les titulaires de charge publique est, selon l'article 72.07 de la *Loi sur le Parlement du Canada* :

> *a*) d'appliquer les principes, règles et obligations en matière d'éthique que le premier ministre établit pour ceux-ci;
>
> *b*) de donner, à titre confidentiel, des avis au premier ministre sur toute question d'éthique et notamment sur ces principes, règles et obligations;
>
> *c*) de donner, à titre confidentiel, des avis au titulaire de charge publique sur ceux de ces principes, règles et obligations qui lui sont applicables.

La *Loi* autorise un parlementaire qui a des motifs raisonnables de croire qu'un ministre, un ministre d'État ou un secrétaire parlementaire n'a pas respecté les principes, règles et obligations que le premier ministre établit pour les titulaires de charge publique à demander par écrit au commissaire d'étudier la question. Les rapports sur ces enquêtes doivent être rendus publics, bien qu'une partie des renseignements recueillis au cours des enquêtes doivent être gardés confidentiels. La *Loi* exige également que le commissaire à l'éthique présente chaque année un rapport sur ses activités au Président de la Chambre des communes, qui dépose par la suite le rapport à la Chambre.

LE *CODE RÉGISSANT LES CONFLITS D'INTÉRÊTS DES DÉPUTÉS*(3)

Les députés sont soumis au Code des députés, qui figure à l'annexe I du *Règlement* de la Chambre des communes. Le Code énonce plusieurs objectifs, dont celui de

---

(3) Chambre des communes, *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* (Annexe I du *Règlement* de la Chambre des communes) (http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/appa1-e.htm).

préserver et d'accroître la confiance du public dans l'intégrité des députés, ainsi qu'un certain nombre de principes visant à aider les députés à concilier leurs intérêts personnels et leurs fonctions publiques.

Le Code interdit à un député de voter ou d'agir de manière à favoriser ses propres intérêts. Il exige aussi qu'un député fasse connaître ses intérêts personnels lorsqu'une décision touchant ces intérêts est à l'étude. Un député et sa famille doivent informer le commissaire de tout voyage ou cadeau dont le montant dépasse la limite établie. Un député ou une société dont il est propriétaire ne peuvent passer des contrats avec le gouvernement fédéral[4].

Le député est tenu de remettre au commissaire une déclaration des éléments d'actif et de passif que sa famille et lui possèdent. Le Bureau du commissaire à l'éthique établit ensuite un sommaire de la déclaration du député, dont le public pourra prendre connaissance sur le site Web du commissaire.

Un député peut demander en tout temps au commissaire un avis confidentiel sur ses obligations aux termes du Code. Lorsqu'un député croit qu'un autre député n'a pas rempli ses obligations, il peut demander au commissaire à l'éthique de faire une enquête. Le commissaire procède alors à huis clos et avec toute la diligence voulue, en donnant au député, à tous les stades de l'enquête, la possibilité d'être présent et de faire valoir ses arguments. Dans un rapport d'enquête, le commissaire peut recommander des sanctions, mais il doit motiver ses conclusions et ses recommandations.

LE *CODE RÉGISSANT LA CONDUITE DES TITULAIRES DE CHARGE PUBLIQUE EN CE QUI CONCERNE LES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET L'APRÈS-MANDAT*[5]

Le Code du premier ministre dispose qu'une fois nommé, un titulaire de charge publique doit organiser ses affaires personnelles de manière à éviter les conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents. À quelques exceptions près, tout titulaire doit s'abstenir de solliciter ou d'accepter de l'argent ou des cadeaux, de venir en aide à des particuliers dans leurs rapports avec

---

(4) L'art. 18 du Code dispose qu'un député ne peut détenir, dans une société de personnes ou une société privée qui est partie à un contrat conclu avec le gouvernement du Canada, un intérêt qui procure un avantage à celle-ci, « sauf si le commissaire à l'éthique estime que le député ne risque pas de manquer à ses obligations aux termes du [...] code ».

(5) *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* (Code du premier ministre) (http://www.parl.gc.ca/oec/fr/public_office_holders/conflict_of_interest/docs/code_f.pdf).

le gouvernement d'une manière qui pourrait compromettre son statut professionnel, d'utiliser à son propre avantage ou bénéfice des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions officielles et, à l'expiration de son mandat, de tirer un avantage indu de la charge publique qu'il a occupée. Depuis 1994, l'information relative aux conjoints et aux enfants à charge des ministres, des secrétaires d'État et des secrétaires parlementaires est réputée pertinente.

Les titulaires de charge publique sont liés par les obligations qui leur sont imposées par le Code, bien que celui-ci n'ait pas force de loi, puisqu'ils sont tenus de signer un document dans lequel ils s'engagent à observer ses dispositions pour demeurer en fonction. Environ 1 250 titulaires de charge publique à temps plein – y compris non seulement le premier ministre, les ministres, les ministres d'État, les secrétaires parlementaires et le personnel exonéré des ministres, mais également les personnes nommées à temps plein par le gouverneur en conseil, dont les sous-ministres et les sous-ministres adjoints, les administrateurs généraux d'organismes et de sociétés d'État, et les membres de conseils, de commissions et de tribunaux – et 2 200 titulaires de charge publique à temps partiel doivent respecter le Code.

Pour réduire le risque de conflits d'intérêts, le Code recommande aux titulaires de charge publique, selon l'actif ou l'intérêt en question, de recourir à des méthodes comme la prévention, le rapport confidentiel, la déclaration publique, le dessaisissement ou la récusation. Le dessaisissement peut être réalisé par l'établissement de fiducies ou de contrats de gestion. En ce qui concerne les activités extérieures, le titulaire d'une charge publique doit s'abstenir d'exercer une profession, de diriger ou d'exploiter directement une affaire commerciale ou financière, de conserver ou d'accepter un poste d'administrateur ou un autre poste dans une société commerciale ou financière, d'occuper un poste dans un syndicat ou une association professionnelle et d'agir comme consultant rémunéré. Le Code énonce également certaines règles que doit respecter le titulaire d'une charge publique après qu'il a quitté son poste, interdisant, pour deux ans à un ministre et pour un an aux autres titulaires, certaines activités afin d'assurer leur impartialité pendant leur mandat et d'éviter leur traitement préférentiel à l'expiration de celui-ci. En outre, il est interdit aux anciens ministres, fonctionnaires et membres désignés du personnel du cabinet d'un ministre d'agir à titre de lobbyistes-conseils ou d'accepter un emploi à titre de lobbyistes salariés durant cinq ans après la cessation de leurs fonctions[6].

---

(6) *Ibid.*, par. 29(1).

Les fonctions du commissaire à l'éthique sont énoncées à l'article 5 du Code du premier ministre. Le commissaire administre le Code et applique les mesures d'observation régissant les conflits d'intérêts qui ont trait aux titulaires de charge publique. Les renseignements détenus par le commissaire à l'éthique concernant les intérêts personnels d'un titulaire de charge publique demeurent confidentiels jusqu'à ce qu'une déclaration publique soit faite. Les dispositions prises par les titulaires de charge publique pour réduire les risques de conflits d'intérêts doivent être approuvées, dans le cas des ministres, des ministres d'État et des secrétaires parlementaires, par le premier ministre, après consultation du commissaire à l'éthique. Dans le cas de tous les autres titulaires de charge publique, y compris le premier ministre, l'approbation du commissaire à l'éthique s'impose. Une fois les dispositions prises, les sommaires et les déclarations publiques sont versés dans le registre public.

ACTIVITÉS DU COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE DURANT LA 38e LÉGISLATURE

Durant la 38e législature, M. Shapiro a rencontré à plusieurs reprises le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre et le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique. Il a mené trois enquêtes concernant des députés et une concernant un titulaire de charge publique[7], et a présenté un rapport sur chacune. Il a constaté des actes ou des comportements répréhensibles dans trois des quatre cas, mais n'a recommandé aucune sanction précise à l'endroit des personnes en cause. Il a cependant remarqué que le titulaire de charge publique avait déjà résigné ses fonctions de ministre.

En juin 2005, le commissaire a publié pour chacun des deux Codes un rapport annuel portant sur l'exercice se terminant le 31 mars 2005. En octobre de la même année, il a présenté un autre rapport intitulé *Enjeux et défis 2005*, qui, comme son titre l'indique, traite des questions et défis que le Bureau a dû régler et relever durant sa première année[8]. Dans ces rapports, M. Shapiro décrit quelques-uns des problèmes organisationnels qui ont compliqué sa

---

(7) Les enquêtes Grewal-Dosanjh, Smith, Grewal et Sgro. Les rapports d'enquête sont affichés sur le site Web du commissaire (www.parl.gc.ca/oec).

(8) Bureau du commissaire à l'éthique, *Enjeux et défis 2005*, octobre 2005 (http://www.parl.gc.ca/oec/fr/media/annual_reports/reports/2005/Challenges2005web_fr.pdf).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

première année en fonction. La création d'un nouveau bureau parlementaire a posé de sérieux défis sur le plan de l'organisation, malgré le savoir-faire et les ressources obtenus de l'ancien bureau du conseiller en éthique d'Industrie Canada. Les fonctionnaires qui, au début, avaient été prêtés au Bureau du commissaire à l'éthique ont été très peu nombreux à y accepter un emploi, ce qui a occasionné une perte de ressources spécialisées et de productivité pendant plusieurs mois. Le rapport conclut néanmoins que le Bureau est maintenant complètement fonctionnel.

Durant sa première année d'activité, le Bureau a décelé des lacunes dans l'administration des Codes, et le commissaire a proposé de nouvelles méthodes stratégiques pour en accroître l'efficacité. Il a par ailleurs indiqué qu'il faudrait modifier la *Loi sur le Parlement du Canada* ou l'un des Codes pour corriger les contradictions constatées à d'autres niveaux.

Des questions ont été soulevées au sujet des moyens prévus dans le Code du premier ministre pour prévenir les conflits d'intérêts réels ou apparents des titulaires de charge publique, notamment le processus de récusation, le dessaisissement obligatoire ou une déclaration plus détaillée. Le commissaire a recommandé de rendre publics tous les cas de récusation ministérielle. Il a en outre demandé qu'il soit précisé, dans le Code, que tous les titulaires de charge publique peuvent être interrogés par le commissaire, comme c'est le cas des députés sous le régime du Code des députés.

Enjeux et défis recommande de modifier la *Loi sur le Parlement du Canada* pour y ajouter une disposition qui préciserait le pouvoir du commissaire à l'éthique d'interroger tous les titulaires de charge publique, à la demande d'un parlementaire ou de sa propre initiative. Le commissaire a également recommandé que le gouvernement présente un projet de loi prévoyant des sanctions légales appropriées pour les infractions aux dispositions du Code du premier ministre portant sur l'après-mandat.

Au sujet des éléments régis par le Code des députés, le commissaire a fait un certain nombre de recommandations relatives à la procédure, et a proposé de retirer du Code des députés l'obligation qu'a un député d'informer le commissaire, dans les 30 jours, de tout changement important survenu dans son actif, son passif et ses activités extérieures.

PROPOSITIONS FORMULÉES DANS LES PROGRAMMES ÉLECTORAUX DE 2006

Les cinq grands partis politiques ont abordé des questions reliées à l'éthique dans leur programme électoral de 2006. Dans son projet de « loi sur la responsabilité fédérale », le Parti conservateur a fait une série de recommandations visant à accroître les pouvoirs et à élargir le mandat du commissaire à l'éthique, notamment à habiliter celui-ci à imposer des amendes en cas d'infraction[9].

Dans sa plateforme électorale[10], le Parti libéral du Canada a fait allusion à la création du Bureau du commissaire à l'éthique en 2004, mais n'a proposé aucune mesure pour modifier son mandat.

Le Bloc québécois a fait valoir qu'un manque de ressources avait empêché le commissaire à l'éthique d'assujettir les ministres à un véritable contrôle durant la 38e législature, et a proposé, dans sa plateforme électorale de 2006, que les budgets de fonctionnement des hauts fonctionnaires du Parlement et du commissaire à l'éthique soient établis par un comité parlementaire composé d'un représentant de chacun des partis représentés à la Chambre des communes et appuyé par un groupe d'experts et des représentants des bureaux concernés[11].

Le Nouveau Parti démocratique n'a proposé aucune mesure précise en vue de modifier le mandat ou la charge du commissaire à l'éthique, bien que son programme électoral de 2006 comporte plusieurs propositions relatives à l'éthique et à l'obligation de rendre compte[12].

Le Parti vert du Canada a proposé de remplacer l'actuel commissaire à l'éthique par une commission d'éthique indépendante qui ferait rapport au Parlement, qui serait nommée au moyen d'un processus fondé sur le mérite et qui disposerait de grands pouvoirs d'enquête

---

(9) Parti conservateur du Canada, *Loi sur la responsabilité fédérale – L'engagement de Stephen Harper envers les Canadiens : faire le ménage au sein du gouvernement*, p. 11 (http://www.conservative.ca/media/20051104-Policy-Accountability-f.pdf) .

(10) Parti libéral du Canada, *Réussir le Canada*, p. 76 (http://www.liberal.ca/images/dir/PDFs/platform_f.pdf).

(11) Bloc Québécois, *Heureusement, ici c'est le Bloc : Plateforme électorale, Campagne 2005-2006*, p. 26 (http://www.bloc.org/archivage/plateforme_2005-2006.pdf).

(12) Nouveau Parti démocratique du Canada, *Jack Layton : Des réalisations concrètes pour les gens, Programme 2006* (http://www.NPD.ca/NPD-drupal/files/platform-fr-final-web.pdf).

concernant les fonctionnaires et les lobbyistes. Il a aussi recommandé une formation obligatoire en matière d'éthique pour tous les députés et leur personnel[13].

ATTENTES CONCERNANT LA 39e LÉGISLATURE

On peut s'attendre à ce que le rôle du commissaire à l'éthique retienne beaucoup l'attention durant la prochaine législature vu l'intérêt soutenu que les parlementaires, les comités parlementaires et le public en général lui ont accordé. Il est possible que des propositions soient faites en vue de modifier les codes régissant les conflits d'intérêts que le commissaire est chargé de faire observer, et que des modifications soient apportées à la *Loi sur le Parlement du Canada*. Le commissaire a lui-même soulevé, dans *Enjeux et défis*, un certain nombre de questions qui seront probablement étudiées au cours des prochains mois. Le Parlement et les médias continueront vraisemblablement à suivre de près les rapports de ses enquêtes sur la conduite de députés et de titulaires de charge publique.

---

(13) Parti vert du Canada, *Parti vert du Canada: Plateforme électorale 2006*, p. 32 (http://web.greenparty.ca/download/PVC_Plateforme_2006.pdf).